

# Bildungspolitik

Knut Diekmann

Die Bildungspolitik der EU-Kommission folgt derzeit der Vorbereitung und der Umsetzung der selbst gestarteten Projekte. Die beiden Prozesse, die mit den Namen Kopenhagen und Bologna verbunden sind, haben eine enorme Dynamik entfaltet. Auch wird die Bildungspolitik von der Neuausrichtung durch die Wachstumsstrategie 2020 erfasst. Exemplarisch dafür ist die Veröffentlichung der Leitinitiative Jugend in Bewegung. Es zeigt sich, dass Bildung als Querschnittsthema eine neue Wertigkeit erfährt. Und schließlich vermischt sich die Bildungspolitik weiter mit anderen Politikfeldern: zu nennen sind hier die Politiken für Beschäftigung, Arbeitsmarkt, Verbraucherschutz oder Normen.

## Ausrichtung der EU-Bildungspolitik

Die Bildungspolitik der EU blieb so gut wie unberührt von der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Die Diskurse in den zentralen Bologna- und Kopenhagen-Prozessen wurden in ihren eigenen Zusammenhängen geführt. So normal die enge Konzentration auf Hochschule und berufliche Bildung auch ist, so auffällig war jedoch die Ignoranz für die ethische Dimension der Finanzkrise. Denn ein zentraler Erklärungsansatz sind die systemimmanenten Verhaltensregeln der internationalen Finanzwelt, wie das Zocken, die Ignoranz für die Folgen der Realwirtschaft und Gesellschaft oder die Abkehr vom ehrbaren Kaufmann. Denn aus deutscher Sicht gehören eben auch ethische Fragestellungen zu einem weiteren Bildungsbegriff, der von der EU-Bildungspolitik gemieden wird.

Auch hat der arabische Frühling keinerlei Reaktionen der EU-Kommission mit Blick auf Qualifizierungsprogramme der Flüchtlinge aus den betroffenen Ländern nach sich gezogen. Der schleichende Flüchtlingsstrom wird nur im Kontext der Zuwanderungs- und Sicherheitspolitik diskutiert. Gleichzeitig aber hat die EU-Kommission ein Großprogramm für die Integration von Roma ausgerufen. Im Gegensatz zum bisherigen Engagement werden konkrete Finanzmittel in Aussicht gestellt, werden den Mitgliedstaaten nationale Roma-Integrationsstrategien 2011-2020 abverlangt. Ein wesentliches Moment spielen die Erfordernisse einer Bildungsgrundversorgung der überdurchschnittlichen jungen Bevölkerungsgruppe.<sup>1</sup>

Die Ausgrenzung und die Aussortierung von jungen Europäern in der Schulzeit sind zwischenzeitlich zu einem mächtigen eigenen Themenkomplex gereift. Dies spiegelt eines der fünf Benchmarks wider, wonach die Schulabbrecherquote zu senken ist. Die Frage wurde mit einer thematischen Fokussierung schon 2008 mit dem Grünbuch<sup>2</sup> angesprochen und mit dem Europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2010 vertieft.

## Kopenhagen- und Bologna-Prozess

Der Kopenhagen-Prozess zur Schaffung eines europäischen Raums der beruflichen Bildung befindet sich weiter in der Ausgestaltung durch die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten. Die Diskussionen um die Schaffung von Qualifikationsrahmen zur Vergleich-

---

1 EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020, KOM(2011) 173 endg.

2 Grünbuch Migration und Mobilität: Chancen und Herausforderungen für die EU-Bildungssysteme (KOM(2008) 423 endg.

barkeit von Qualifikationen und Abschlüssen haben sich allerdings in die Mitgliedstaaten verlagert. Diese wollen ab 2012 fertige Rahmen vorlegen. Probleme stellen sich dabei mannigfaltig und grundlegend: Erstens ist es im Verlauf der Zuordnung von nationalen Abschlüssen zu Konfrontationen zwischen Hochschullager und Akteuren der beruflichen Bildung gekommen. Zweitens gibt es keine praktikable Antwort auf die Frage, wie denn die programmatisch postulierte Validierung von informellen Lernleistungen vollzogen werden kann. Dies hängt vor allem mit der Frage zusammen, ob letztlich Kompetenzen oder Qualifikationen die Grundbestandteile eines Qualifikationsrahmens sein sollen: und schließlich ist das Verhältnis zwischen dem als Meta-Rahmen gesetzten Europäischen Qualifikationsrahmen und den 27 nationalen sowie den bislang nur in geringer Zahl vorliegenden sektoralen Qualifikationsrahmen ungeklärt. Dass diese Problematik unweigerlich auftauchen wird, zeigen die Erfahrungen aus der Vergangenheit, als die nationale Interpretation internationaler Statistiken sehr unterschiedlich ausfiel.<sup>3</sup>

Die Schaffung eines europäischen Leistungspunktesystems für die berufliche Bildung analog zu ECTS für die Hochschulen – verharrt weiter in der Phase der Erprobung. Neben der zentralen Ausschreibung von zehn Pilotprojekten durch die EU-Kommission werden weitere Projekte unter dem Programm für lebenslanges Lernen durchgeführt. Meist handelt es sich um Entwicklungsprojekte auf Branchenebene mit Konzentration auf einzelne Tätigkeitsbereiche. Deutschland, Österreich und Finnland haben nationale Initiativen mit eigenen Projekten gestartet,<sup>4</sup> Belgien führt eine Machbarkeitsstudie durch. Einige Projekte sind dabei über den Vergleich vorliegender Qualifikationen hinausgegangen und haben gemeinsame europäische Mindestanforderungen definiert.<sup>5</sup>

Der Europass gerät in den Fokus durch neue Vorschläge der EU-Kommission, zu einem umfassenden Personen-bezogenen European Skills Passport ausgebaut zu werden. Dies käme einer drastischen Fortentwicklung gleich, da der Europass nicht mehr nur für segmentierte Zwecke eingesetzt würde, sondern ein umfassendes Kompetenzprofil von Menschen beinhalten würde. Damit greift die Kommission auf das Ur-Dokument der Bildungsagenda, das Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung zurück; 1995 wurde bereits eine Personal Skills Card eingefordert. Für 2012 sind Konkretisierungen angekündigt worden.

Der Bologna-Prozess feierte Anfang 2010 offiziell sein 10-jähriges Jubiläum mit einer großen Konferenz in Wien. Insgesamt 47 Staaten nehmen derzeit an dem Prozess teil, dessen Hauptmerkmal die Schaffung vergleichbarer konsekutiver Studiengangsformate ist. Einige der ursprünglichen Zielsetzungen, wie die der Modelle zur Anrechnung außerhochschulisch erbrachter Lernleistungen, warten weiter auf eine Konsensbildung. In einigen Staaten herrschen weiterhin strittige Debatten über die Verwertbarkeit der neuen Bachelor-Abschlüsse auf den Arbeitsmärkten, die Überlastung der Lehrpläne oder die Verschulung des Studiums.

Ende 2009 wurde schließlich das Europäische Institut für Innovation und Technologie (EIT) in Budapest gegründet, das der EU-Kommissionspräsident Barroso 2005 vorgeschlagen hatte. Es handelt sich vor allem um die Organisation und Steuerung von Netzwerken der innovativen Spitzenforschung. Es soll gleichzeitig aber auch dazu dienen, die Qualität der Hochschulausbildung in ausgewählten Forschungsbereichen zu erhöhen. Ursprünglich hatte die Kommission noch erhofft, eine eigene zentrale Hochschule begründen und mit großen Finanzmitteln ausstatten zu können. Das gelang jedoch nicht.

---

3 Cedefop, the development of national qualification frameworks, working paper n° 8, 2010.

4 <http://www.ecvet-projects.eu/Projects>.

5 The development of ECET in Europe, working paper n° 10.

## Wachstumsstrategie 2020

Der zentrale Bezugspunkt der EU-Bildungspolitik waren für ein Jahrzehnt die Schlussfolgerungen des Rates von Lissabon (2000) gewesen. Durch die Neudefinition des Lissabon-Prozesses mit der Wachstumsstrategie 2020 hat die EU-Kommission zwei neue Grundsatzdokumente mit Blick auf ihre Zielsetzungen in Bildung und Qualifizierung herausgegeben. Es handelt sich dabei um zwei von insgesamt sieben Leitinitiativen, die ein Nachfolgeverfahren zum Lissabon-Prozess einleiten sollen.

Die Leitinitiative ‚Jugend in Bewegung‘ listet insgesamt vier Schwerpunkte auf:<sup>6</sup> Systeme des lebenslangen Lernens, Reform der Hochschule, Mobilität zu Lernzwecken und Beschäftigungschancen für junge Menschen. Insgesamt werden 28 einzelne Maßnahmen ausgeführt, die zu ergreifen sind. Einige der Vorschläge verweisen auf frühere Ideen, andere sind neue herausfordernde Gedanken, wie die einer Jugendgarantie für Beschäftigung. Es wurde sogar eigens für die Initiative eine Website eingerichtet.<sup>7</sup>

Die Leitinitiative Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten:<sup>8</sup> Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung baut auf älteren Mitteilungen auf (wie Neue Kompetenzen für neue Beschäftigungen aus 2008), die bereits wesentlich den Ausbau von berufsqualifizierenden Kompetenzen eingefordert hatten. Die neue Agenda beinhaltet 13 sog. Leitaktionen und insgesamt 18 Einzelmaßnahmen. Besonders herausfordernd dürften die angekündigten Versuche einer Früherkennung (sog. Kompetenzpanorama) sein, die in der Vergangenheit niemals entwickelt werden konnten. Dazu sollen auch noch Konzepte zur Integration von Drittstaatenangehörigen und Wanderarbeitern gemacht werden.

Zweifellos den größten Einfluss dürfte die Initiative zu einer europäischen Klassifizierung von Fähigkeiten, Kompetenzen und Berufe, kurz ESCO, entfalten (Leitaktion 5). Denn damit sollen alle Arbeitsmarkt-orientierten Tätigkeitsbeschreibungen gesammelt, evaluiert und prototypisiert werden. Von der Schaffung einer gemeinsamen Sprache von Bildungs- und Arbeitsmarkt wird ebenso gesprochen wie von der Entwicklung einer Standardklassifikation aller gebräuchlichen Kompetenzen. Die EU-Kommission ist jedoch zunächst weiterhin mit dem Aufbau einer Infrastruktur beschäftigt.<sup>9</sup> Die Akteure stammen aus der Bildungs- und Beschäftigungspolitik und den entsprechenden Verwaltungen.

## Anerkennung

Ein ureigenes Feld europäischer Bildungspolitik ist die Zielsetzung, den Wechsel zwischen den national ausgerichteten Arbeitsmärkten und Bildungssystemen zu ermöglichen. Dabei ist die EU-Kommission sehr unterschiedliche Wege gegangen, wie den der Transparenz, der gegenseitigen Anerkennung und der Harmonisierung.

Die Planungen der EU-Kommission zur Novellierung der EU-Berufsanerkennungs-Richtlinie stammen dabei aus den Überlegungen der Generaldirektion Binnenmarkt. Anders als bei der Generaldirektion Bildung und Kultur handelt es sich hierbei um ein stark vernetztes Politikfeld, indem die Kommission ihre Rolle als Motor der Integration weit stärker ausfüllen kann. Erste Vorschläge im Vor-Konsultationsverfahren deuten darauf hin, das 20-Jahres-Jubiläum des Binnenmarkts für eine neue Stufe der systemischen Konzertierung zu nutzen. Zum einen könnte dies durch die Umsetzung der professional card entstehen,

6 Jugend in Bewegung – Mobilität zu Lernzwecken fördern, KOM(2010) 477 endg.

7 <http://ec.europa.eu/youthonthemove/>.

8 KOM(2010) 682 endg.

9 Siehe auch [http://ec.europa.eu/eures/docs/ESCO\\_overview\\_note.pdf](http://ec.europa.eu/eures/docs/ESCO_overview_note.pdf).

die einen europäischen Mindeststandard für die reglementierten Berufe bedeuten würde. Für diesen Zusammenhang hat die EU-Kommission die Schaffung eines 28sten Régime angesprochen, also eines zentralen europäischen Ansatzes. Darüber hinaus stellt die EU-Kommission das Recht der Mitgliedstaaten in Frage, die Reglementierung von Berufen vorzunehmen, da dies bei der Vollendung des europäischen Binnenmarktes ein Hindernis darstellt.

Gleichzeitig lebt der Transparenz-Ansatz fort. Der Europass stellt eine Mischung zwischen Personen-bezogenen und allgemeinen Standard-Informationen dar. Die neuen sog. Lissabon-Bescheinigungen sind das Äquivalent im hochschulischen Bereich. Zugrunde gelegt sind sie durch das Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region von 1997, das jedoch von einigen Ländern erst in den letzten Jahren ratifiziert wurde. In Deutschland werden die Lissabon-Bescheinigungen von der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen ausgegeben.<sup>10</sup>

### **Alternative Spielfelder**

Im Zuge der Fortentwicklung von der Lissabon zur Wachstumsstrategie 2020 haben sich die EU-Mitgliedstaaten 2009 auf fünf Benchmarks im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung geeinigt, die bis 2020 erreicht werden sollen. Der erste Fortschrittsbericht für den sog. ersten Zyklus zwei Jahre nach Verkündung fällt jedoch recht ernüchternd aus, da nur wenige Fortschritte zu verzeichnen sind.<sup>11</sup>

Gerade für das Benchmark Hochschulabschluss wird es bei der statistischen Darstellung zu einer Anpassung kommen, die für EU-Mitgliedstaaten mit ausgereiften Systemen der beruflichen Bildung überfällig ist: es sollen gleichwertige Abschlüsse aus der beruflichen Bildung mit denen der Hochschulabschlüsse gleichgestellt werden.<sup>12</sup> Dies ist insoweit von Bedeutung, da das Benchmark eine 40 % Quote für einen Altersjahrgang vorsah. Dies wird voraussichtlich auch bei der vorbereiteten Überarbeitung von ISCED, dem Klassifikationssystem der OECD, übernommen, die Grundlage der amtlichen Bildungsstatistiken der Mitgliedstaaten ist. Sie soll 2012 abgeschlossen sein.

Ein neues Spielfeld entdeckt die EU-Kommission zusehends in der Normenpolitik, die unter Industrie-Kommissar Tajani eine neue Prominenz erlangt hat. Denn die Ausweitung auf den Bereich der Dienstleistungen eröffnet ihr prinzipiell die Chance, untergesetzliche Qualifizierungs- und Bildungsinhalte auf den Weg zu bringen und somit das Harmonisierungsverbot zu umgehen: so wurde die Ankündigung, auch für Dienstleistungen europaweite Standards zu schaffen, mit smart regulation gerechtfertigt.

Die Debatte dazu ist gerade erst gestartet worden. So argumentieren die Befürworter damit, dass auch schon der Europäische Binnenmarkt enorm von der Harmonisierung technischer Normen profitiert habe. Dies ließe sich auch auf das große Feld der Dienstleistungen übertragen. Die Gegner allerdings weisen auf den grundsätzlich anderen Charakter von Dienstleistungen hin, die sich einer Normung entziehen würden. Zudem würden auch enorme Bürokratiekosten auf die Unternehmen zukommen.

Anleihen nimmt sich die EU dabei bei ihrer Verbraucherschutzpolitik, die auf ausgewählten Feldern bereits für die Standardisierung von beruflichen Tätigkeiten und Dienstleistungen gesorgt hat, wie dem Versicherungsvermittler oder dem Berufskraftfahrer.

---

10 Vgl. <http://www.kmk.org/zab/zeugnisbewertungen.html>.

11 Vgl. Progress towards the common European objectives in education and training (2010/2011 – Indicators and benchmarks, based on SEC(2011) 526.

12 Siehe Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 25./26. März 2010, EUCO 7/10, S. 2.